
Processo nº: TC-016162.989.25-5
Recorrente: Consórcio Intermunicipal Culturando (CIC)
Matéria: Recurso Ordinário
Ref.: TC-002800.989.23-8 (Balanço contas anuais 2023)

RELATÓRIO.

Em exame recurso ordinário interposto por Consórcio Intermunicipal Culturando (CIC), representado advogada contratada¹, em face da sentença que julgou irregulares as contas anuais relativas ao exercício de 2023 do CIC, nos termos do art. 33, inc. III, alíneas 'b' e 'c' combinado com o §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993² (TC-002800.989.23-8, evento 117.1).

Julgado disponibilizado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (DOE-TCESP), sendo considerado publicado em 14/08/2025 (TC-002800.989.23-8, evento 121.1); recurso ordinário interposto em 02/09/2025 (evento 1.1; docs. eventos 1.2 a 1.6).

Vêm os autos com vista ao Ministério Público de Contas (MPC) para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

¹ Miriam Athie (OAB-SP 79.338), procuração acostada no evento 1.1.

² LCE 709/1993, Artigo 33 - As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

b) infração à norma legal ou regulamentar;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) infração à norma legal ou regulamentar;

c) dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

§ 1º - O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas, no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feitas em processo de tomada ou prestação de contas.

d) desfalque, desvio de bens ou valores públicos.

PRELIMINAR.

Interposta a medida cabível à espécie (da decisão final do Julgador Singular ou das Câmaras cabe recurso ordinário, art. 56 da Lei Complementar Estadual 709/1993³), dentro do prazo legal (15 dias úteis da publicação do julgado no Diário Oficial, art. 57, *caput*, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁴ combinado com art. 207, §5º, do RITCESP⁵), por parte legítima e com interesse recursal, deve ser **conhecido** o recurso ordinário.

Registre-se que a publicação de julgados no DOE-TCESP, iniciada em 08/12/2022 (conforme Comunicado 80/2022), segue o disposto na Resolução 12/2022 que, entre outras disposições, deu nova redação ao art. 207 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁶, diferenciando a data da disponibilização da data de publicação do Diário Oficial Eletrônico.

MÉRITO.

No mérito, em que pesem as assertivas recursais, não há como acolher a pretensão de modificação do julgado, devendo ser mantido, na sua integralidade, por seus próprios fundamentos.

Segundo o disposto no *decisum*, o juízo de reprovação da matéria fundamentou-se, sobretudo, nos seguintes achado de auditoria: **i)** persistência das irregularidades relativas à origem e constituição do Consórcio; **ii)** permanência da precariedade estrutural para a gestão dos Contratos de Programas; **iii)** descumprimento das normas estatutárias quanto à composição e remuneração dos dirigentes e conselheiros; **iv)** contabilização incorreta de repasses referentes a exercícios anteriores como receitas do exercício corrente, sem a respectiva baixa da dívida

³ LCE 709/1993, art. 56. Admitir-se-á recurso ordinário, que terá efeito suspensivo, das decisões finais do Conselheiro Julgador Singular e das Câmaras.

⁴ LCE 709/1993, art. 57. O recurso ordinário, será interposto no prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação no Diário Oficial, da decisão objeto do recurso.

⁵ RITCESP, art. 207, §5º. Na contagem de prazos processuais em dias, estabelecidos por norma, Auditor ou Conselheiro, computar-se-ão somente os dias úteis.

⁶ RITCESP, art. 207. Os prazos contar-se-ão da publicação dos atos, despachos, decisões, do recebimento da carta de ofício ou notificação, quando previstas, e demais exceções legais. (NR) [artigo com nova redação dada pela Resolução 12/2022]

§1º. Na contagem dos prazos, salvo disposição em contrário, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do término.

§2º. Nos processos eletrônicos, o prazo encerra-se às 23 horas, 59 minutos e 59 segundos do dia do término.

§3º. Os dias do começo e de vencimento do prazo serão protraídos para o primeiro dia útil seguinte, se coincidirem com sábados, domingos e dias de suspensão total ou parcial do expediente na sede do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, definidos em Atos e Comunicados da Presidência.

§4º. Considera-se como data da publicação o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação no Diário Oficial Eletrônico, devendo a contagem do prazo iniciar-se no primeiro dia útil que se seguir ao considerado como data da publicação, observada a regra do parágrafo anterior.

§5º. Na contagem de prazos processuais em dias, estabelecidos por norma, Auditor ou Conselheiro, computar-se-ão somente os dias úteis

ativa; **v)** inconsistências e divergências nos demonstrativos da dívida ativa; **vi)** falhas na formalização e execução de contratos **vii)** problemas na gestão do quadro de pessoal, composto exclusivamente por cargos em comissão; **viii)** ausência de controle interno efetivo; **ix)** elevado déficit orçamentário, sem cobertura financeira adequada; e **x)** reincidência das irregularidades.

Em apertada síntese, o recorrente, no tocante à contabilização das receitas de exercícios anteriores, alegou que não houve ocultação de valores ou omissão de receitas, mas apenas falhas formais de classificação contábil, ressaltando que, em 2025, o Consórcio contratou nova assessoria contábil especializada para implementar metodologia de escrituração em conformidade com a Portaria STN 274/2016 e as instruções deste Tribunal de Contas.

Quanto à dívida ativa, sustentou não se tratar de inércia da gestão, pois já foram expedidas notificações administrativas e comunicados em assembleias, tendo sido instituído em 2024 procedimento padronizado de cobrança administrativa, complementado pelo ajuizamento de execuções fiscais.

Em relação aos registros contábeis e parcelamentos de longo prazo, afirmou que as divergências decorreram de equívocos materiais e da ausência de padronização, e não de omissão ou má-fé, apontando que, em 2024, promoveu revisão dos balancetes e retificação dos saldos patrimoniais, além de destacar que, em 2025, está em andamento a contratação de nova assessoria contábil para revisão e reconciliação integral dos parcelamentos previdenciários.

No que se refere às despesas sem dotação orçamentária específica, justificou que a falha decorreu da inadimplência parcial de municípios consorciados, e não de excesso arbitrário de gastos, salientando que, desde 2024, passou a adotar modelo de controle preventivo de despesas, vinculando a execução orçamentária às receitas efetivamente recebidas.

Relativamente ao quadro de pessoal composto exclusivamente por cargos em comissão, esclareceu que, até 2023, a estrutura era formada por funções diretivas e de assessoramento, mas que, em 2024, com a alteração do protocolo de intenções e sua consolidação em Contrato de Consórcio, passou a prever cargos efetivos em consonância com o art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal⁷.

⁷ CF, art. 37, inc. II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Sobre o não recolhimento integral de encargos sociais e fiscais, arrazoou que a inadimplência parcial decorreu de dificuldades financeiras momentâneas, já sanadas mediante parcelamentos formalizados junto à Receita Federal, em curso, com obtenção de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, acrescentando que, a partir de 2025, a nova assessoria contábil assumirá o controle rigoroso das obrigações acessórias e fiscais.

Por fim, conclui que os apontamentos da sentença dizem respeito a falhas formais e procedimentais, sem dolo, má-fé ou dano ao erário, sustentando que as providências implementadas em 2024 e 2025 evidenciam compromisso com a regularidade, a transparência e a eficiência administrativa.

Como já dito, não obstante os esforços argumentativos dos recorrentes, não há elementos capazes de reverter o julgamento de irregularidade das contas.

Oportuno salientar que as impropriedades constadas na gestão do Consórcio não são inéditas no exame de suas contas, caracterizando a **reincidência** das falhas, o que, por si só, prejudica a regularidade das contas (nos termos do art. 33, §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁸), consoante bem destacado na decisão guerreada:

“Ao longo dos últimos exercícios, verifica-se a persistência de irregularidades recorrentes que agravam significativamente a situação das contas do Consórcio Intermunicipal Culturando – CIC.

Destacam-se, entre elas, a contabilização incorreta das receitas provenientes de exercícios anteriores como receitas do exercício corrente, sem a respectiva baixa na dívida ativa, prática reiterada desde 2014 e que compromete a transparência e a fidedignidade das informações contábeis; a insuficiência de procedimentos eficazes para a cobrança administrativa e judicial da dívida ativa, resultando em elevado montante de créditos inadimplidos sem a devida execução; a ausência de registros contábeis confiáveis, com divergências entre saldos patrimoniais e demonstrativos analíticos, e falhas na documentação comprobatória dos parcelamentos de longo prazo; a realização de despesas sem dotação orçamentária específica, configurando grave irregularidade; a composição do quadro de pessoal exclusivamente por cargos em comissão, em desconformidade com a legislação vigente; e o não recolhimento integral dos encargos sociais e fiscais, situação que já motivou recomendações e julgamentos irregulares em exercícios anteriores.

Tal cenário de reincidência evidencia a fragilidade da gestão administrativa, financeira e contábil do Consórcio, comprometendo o controle social e a sustentabilidade fiscal da entidade, o que reforça a necessidade de adoção urgente de medidas corretivas e de acompanhamento rigoroso nos próximos exercícios para evitar a perpetuação dessas falhas e garantir a regularidade das contas públicas.” (destaques do MPC-SP)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

⁸ LCE 709/1993, art. 33, §1º. O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas, no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feitas em processo de tomada ou prestação de contas.

O que se verifica das razões recursais é a tentativa de atribuir caráter meramente formal às irregularidades que, em verdade, afetam a confiabilidade das demonstrações contábeis, a regularidade da execução orçamentária e financeira e a própria observância dos princípios que regem a Administração Pública, notadamente legalidade, moralidade, eficiência, transparência e responsabilidade fiscal.

No tocante à contabilização de receitas de exercícios anteriores como se correntes fossem, a prática reiterada, evidencia não mero equívoco, mas sim a inércia dos gestores em implementar controles contábeis minimamente adequados, aptos a refletir a real situação financeira e patrimonial da entidade.

Essa reincidência demonstra descaso no cumprimento das normas de contabilidade aplicadas ao setor público e afronta frontal ao princípio da fidedignidade da informação, elemento essencial para o controle social e para a tomada de decisões pelos entes consorciados.

Quanto à cobrança da dívida ativa, não prospera a tese de que não houve inércia, pois, a despeito da alegada expedição de notificações e de discussões em assembleias, os autos revelam que a gestão permaneceu, por longos anos, sem adotar procedimentos estruturados e efetivos para assegurar a recuperação dos créditos inscritos.

A instituição de rotina administrativa somente em 2024 e o ajuizamento de execuções fiscais apenas nesse período confirmam a omissão pretérita, que resultou no acúmulo expressivo de créditos inadimplidos.

Ressalte-se que, no âmbito da gestão pública, a ausência de mecanismos permanentes de cobrança caracteriza falha grave, porquanto compromete a sustentabilidade financeira e afeta a prestação dos serviços públicos a cargo do Consórcio.

No que concerne às inconsistências contábeis e aos parcelamentos de longo prazo, a irregularidade subsiste na medida em que a Administração deixou de adotar providências saneadoras oportunas e eficazes, permitindo a perpetuação de registros divergentes e inconsistentes, que tornam as demonstrações financeiras inidôneas para fins de *accountability*.

O fato de apenas em 2024 e 2025 haver iniciativas para revisão e retificação dos saldos patrimoniais confirma a reiterada negligência no exercício ora examinado.

A realização de despesas sem dotação orçamentária específica, por sua vez, não se justifica pela inadimplência de municípios consorciados, como tenta sustentar a defesa. A gestão orçamentária deve estar calcada no princípio do equilíbrio e na observância estrita da

Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que a execução da despesa não pode ser condicionada à expectativa de arrecadação futura, sem a prévia e adequada cobertura orçamentária, colocando em risco a sustentabilidade fiscal da entidade.

No tocante ao quadro de pessoal, é incontroverso que até o exercício de 2023 a estrutura administrativa era composta exclusivamente por cargos em comissão, em manifesta violação ao regramento constitucional. As medidas alegadamente implementadas em 2024 e 2025 não têm o condão de elidir a irregularidade verificada no exercício em julgamento, configurando mais uma vez a postura inerte e tardia dos gestores.

Quanto ao não recolhimento integral dos encargos sociais e fiscais, a justificativa de dificuldades financeiras momentâneas não se mostra apta a afastar a gravidade da conduta, que implica descumprimento de obrigação legal e, novamente, a formalização de parcelamentos apenas após o apontamento da irregularidade denota a falta de diligência preventiva do Consórcio, que se limitou a reagir de forma paliativa e tardia.

O que se constata nos autos, sobretudo, é a reincidência de impropriedades que vêm sendo apontadas por este Tribunal de Contas ao longo de diversos exercícios, sem que a Administração tenha adotado medidas estruturais de correção. Tal cenário não autoriza a mitigação do juízo de irregularidade, mas, ao contrário, reforça a necessidade de censura mais severa, com vistas a compelir os gestores ao cumprimento rigoroso da legislação aplicável e à observância dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Com efeito, a despeito das providências adotadas pelo Consórcio na regularização de algumas impropriedades evidenciadas nos autos, tal fato não o socorre neste momento, dado que eventuais medidas saneadoras intentadas em exercícios posteriores repercutem tão somente a partir da sua efetiva implementação, não retroagindo à decisão recorrida face à fiel observância ao princípio da anualidade das contas, cuja jurisprudência da matéria há muito encontra-se sedimentada no âmbito deste Tribunal de Contas⁹.

⁹ A título de exemplo, veja-se: TC-002995/026/06; TC-000256/026/09; TC-005898.989.16-5; 005999.989.22-1; TC-006792.989.22-0; dentre outros.

CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, opina pelo **conhecimento** do recurso ordinário e, no mérito, pelo **não provimento**, mantendo-se, assim, incólume a decisão recorrida.

É o parecer.

São Paulo, 05 de dezembro de 2025.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-65